

Proposta di legge A.C. 687. Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi

Audizione del Dott. Corrado Bonifazi

Dirigente di ricerca del CNR presso l'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali (CNR-IRPPS)

XII Commissione (Affari sociali) Camera dei Deputati

Roma, 16 ottobre 2019

1. Introduzione

La Proposta di legge in esame, volta a riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico, interviene su un aspetto cruciale del presente e del futuro della società italiana. Negli ultimi cinquanta anni la popolazione italiana ha infatti registrato profondi cambiamenti che ne hanno radicalmente modificato la struttura. Dal punto di vista demografico, le grandi trasformazioni che l'hanno interessata sono note: caduta della natalità e della fecondità (arrivata a livelli tra i più bassi al mondo); nuovi modelli di formazione delle famiglie; invecchiamento della popolazione; crescita dell'immigrazione straniera; evoluzione del ruolo della donna nella società. L'immagine di un'Italia costituita in maggioranza da famiglie numerose appartiene ormai ad un lontano passato.

Si tratta di dinamiche che non riguardano solo l'Italia ma che interessano praticamente tutti i paesi europei, anche se con intensità e ricadute fortemente differenziate. In questa sede si vogliono portare all'attenzione della Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati alcuni risultati dell'Accordo di collaborazione tra l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del CNR (CNR-IRPPS) e il Dipartimento per le Politiche della Famiglia (DiPoFam) della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di "Politiche familiari e demografiche: contesto europeo e realtà italiana"¹. Risultati che si spera possano risultare utili ai lavori della Commissione.

¹ Il gruppo di ricerca del CNR-IRPPS era diretto da C. Bonifazi e formato da A. Buonomo, M. G. Caruso, M. Crisci, S. degli Uberti, L. Di Censi, G. Gesano, F. Heins, A. Papparuso, A. Pelliccia, G. Ponzini, G. B. Sgritta, S. Strozza, M. Vitiello.

2. Il contesto demografico italiano nel quadro europeo

In termini di fecondità, l'Italia con 1,32 figli per donna si attesta sotto la media dell'Unione Europea (UE) a 28 di 1,59. A partire dalla seconda metà degli anni Settanta il tasso di fecondità totale (TFT) italiano è sceso al di sotto del livello di sostituzione di 2,1 figli e da almeno trent'anni presenta valori tra i più bassi del Continente. Il minimo storico è stato toccato nel 1995 con 1,19 figli per donna e la ripresa successiva, interrottasi per altro con la crisi economica, deve molto alle nascite da genitori stranieri. Del resto, è solo la straordinaria crescita dell'immigrazione straniera, registrata tra il 1990 e l'inizio della crisi economica, ad aver impedito che la popolazione iniziasse a diminuire, contrastando un saldo naturale negativo, rallentando il processo di invecchiamento e la diminuzione della popolazione in età lavorativa. Ciò nonostante siamo uno dei paesi più vecchi al mondo e il perdurare della crisi economica ha ridotto il contributo demografico dell'immigrazione.

La crisi economica ha avuto effetti differenti sulle dinamiche demografiche. In Francia e nel Regno Unito si è registrata solo una debole riduzione della natalità, mentre in Italia e in Spagna la natalità si è fortemente ridotta come l'immigrazione. In Germania, invece, negli anni della crisi è aumentata l'immigrazione ed è cresciuta la natalità.

L'analisi della fecondità per generazioni ha evidenziato che nei paesi che hanno messo in campo politiche "family-friendly" non si sono verificati cambiamenti importanti nella struttura delle famiglie con figli. Diversa è la situazione nei paesi che non hanno attuato tali politiche. Nei paesi germanofoni si è avuta una dicotomizzazione tra famiglie ampie e senza-figli e nei paesi del Sud Europa si è diffusa la rinuncia alla procreazione. In Italia, in particolare, la fecondità delle generazioni si è ridotta da una media di 2,3 figli per le donne nate all'inizio degli anni '30 a una media prossima a 1,3 figli per donna per le generazioni che stanno per completare la loro vita riproduttiva. A questo calo ha contribuito la drastica diminuzione nell'incidenza delle donne con tre o più figli (dal 36,2 al 10,4%) e la crescita nella quota delle donne rimaste senza figli (dal 13,8 al 25,4%) o con un figlio (dal 17,5 al 28%).

La situazione demografica italiana si presenta particolarmente preoccupante, per la presenza di diverse distorsioni strutturali – diminuzione donne in età feconda, contenuto livello di fecondità, quota elevata di anziani - che sono destinate a produrre per molto tempo un ammontare di decessi superiore a quello dei nati, una riduzione dell'ammontare della popolazione, un ricambio insufficiente nelle età lavorative e un calo dell'ampiezza delle nuove generazioni.

È in atto un processo di frammentazione e semplificazione delle strutture familiari, con una forte crescita delle famiglie formate da una sola persona, più che raddoppiate nell'ultimo trentennio (da 3,8 a 8 milioni). Nello stesso periodo sono aumentate le famiglie nucleari (+1 milione), sono diminuite le coppie con figli (-1,5 milioni), cresciute quelle senza figli (+1,5 milioni) e i nuclei

monogenitore (+1 milione). Le famiglie con almeno un componente straniero sono diventate 2,1 milioni pari all'8% del totale.

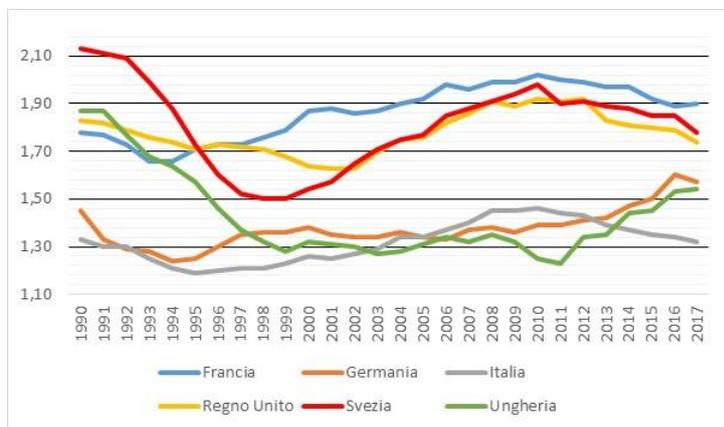
Continuano a diminuire le famiglie numerose con cinque e più componenti, che negli anni '70 erano oltre 3,4 milioni, una per ogni 5 famiglie, e oggi sono 1,4 milioni, una per ogni 17 famiglie. Famiglie che mostrano, per altro, un maggiore rischio di povertà ed esclusione sociale. Nel complesso, le famiglie con tre figli sono 902mila, 133mila sono le famiglie con quattro figli e appena 30mila quelle con cinque o più figli.

3. Alcune conseguenze della bassa fecondità

Tutti questi processi hanno in realtà riguardato l'intera Europa e hanno visto una radicale trasformazione della demografia del continente, entrata pienamente in quella che è conosciuta come "Seconda transizione demografica" e che è strettamente legata a tutti gli altri profondi cambiamenti comportamentali e sociali registrati in questi anni.

Negli ultimi decenni la distanza del TFT dal livello di sostituzione nei paesi europei è stata più o meno ampia, con ricadute sul piano demografico di diversa intensità. La stessa letteratura demografica ha cercato di differenziare le situazioni, individuando quattro fasce: una in cui i TFT sono moderatamente bassi (*moderate levels*), stando tra 1,7 e 2 figli per donna; una con valori bassi tra 1,5 e 1,7; la terza con livelli molto bassi (*very low level*), tra 1,5 e 1,3; l'ultima di *lowest-low level*, in cui si scende sotto 1,3. L'ampiezza degli effetti sulla struttura per età è ovviamente direttamente proporzionale alla fascia di appartenenza: in quella con i valori più elevati gli squilibri nella struttura per età sono minori ma aumentano scendendo nelle fasce sottostanti. Le differenze tra paesi appaiono notevoli anche limitandosi a considerarne solo alcuni (Fig. 1).

Fig. 1 – TFT in alcuni paesi europei, 1990-2017 (Numero medio di figli per donna)



Fonte: dati Eurostat, con integrazioni da dati nazionali.

Francia, Regno Unito e Svezia sono, ad esempio, quasi sempre rientrati nella fascia di fecondità moderatamente bassa con valori tra 1,7 e 2 figli per donna. Con un andamento più “accidentato” per la Svezia, dove ha pesato il ‘mini baby-boom’ della fine degli anni ottanta e dei primi anni novanta, legato soprattutto ai cambiamenti nella cadenza del fenomeno. Comune ai tre paesi è il calo, più contenuto in Francia, dell’indicatore congiunturale di fecondità a partire dalla crisi economica del 2008. Gli altri tre paesi esaminati, invece, si collocano per la maggior parte degli anni considerati nella fascia di fecondità molto bassa (tra 1,3 e 1,5), con passaggi di durata più o meno ampia in quella di *lowest-low fertility*. Nel caso ungherese è evidente l’effetto del processo di transizione all’economia di mercato con un calo brusco e sensibile della fecondità. Gli anni più recenti vedono un netto aumento dei valori sia nel paese magiaro che in Germania: in entrambi i casi gli ultimi dati sono sopra la soglia degli 1,5 figli, segnalando una maggiore capacità di assorbire gli effetti negativi della crisi e politiche di incentivazione delle nascite che, in Germania, si sono sommate agli effetti di una consistente immigrazione. Per l’Italia, invece, la ripresa della fecondità si è interrotta bruscamente con la crisi del 2008 e i valori sono scesi sino a 1,32 figli per donna nel 2017.

Come si vede, in tutti i paesi considerati vi è stato un più o meno ampio allontanamento dal livello di fecondità che assicura nel tempo la sostituzione delle generazioni dei genitori con quelle dei figli. Nel nostro paese, ma non solo, il disallineamento è stato ed è particolarmente largo e le conseguenze sono e saranno nei prossimi anni più intense e più difficili da gestire. È infatti evidente che più è bassa la fecondità, minori sono le dimensioni delle nuove generazioni e più ampi sono gli squilibri che vengono a crearsi nella struttura per età di una popolazione, con la conseguente necessità di intervenire su tutti quei meccanismi sociali ed economici che sono stati creati e pensati quando vi erano meno anziani, più giovani e più persone in età da lavoro.

La crisi economica avviatasi nel 2008 e riaccesasi nel 2011 ha colpito con particolare durezza l’Italia e gli altri paesi mediterranei dell’Unione Europea, con effetti evidentissimi sulla natalità e la fecondità. D’altra parte sono stati proprio i giovani a risentire maggiormente degli effetti della recessione, in un contesto come quello italiano che già non brillava per attenzione a una fascia d’età che per la riproduzione di una popolazione è essenziale. Non solo, il perdurare ormai quarantennale della bassa fecondità ci ha fatto ormai entrare in quella trappola demografica che mette insieme tassi contenuti e dimensioni declinanti della popolazione femminile in età riproduttiva, con l’inevitabile risultato di un calo vistoso nelle dimensioni delle nuove generazioni.

Un quadro preoccupante, di sempre più accentuato declino e le cui conseguenze si manifestano già da qualche anno con la diminuzione della popolazione totale. Nel 2018, ad esempio, solo nel Trentino Alto Adige si sono ancora registrati più nati che morti, mentre tutte le altre regioni hanno

segnato saldi naturali negativi, con un minimo del -1% in Campania e un massimo del -8,5% in Liguria. Si innesca, così, una spirale decrescente che ha pesanti conseguenze su molti aspetti della vita delle persone e delle famiglie, nonché sul funzionamento dell'economia e dell'intera società.

Le conseguenze sono: un invecchiamento e poi un calo del potenziale di forza lavoro; un aumento della domanda di cura e di assistenza da parte della massa di anziani; un appesantimento dei rapporti nei sistemi pensionistici a ripartizione; la probabile diminuzione della domanda interna di beni e di servizi a causa dell'invecchiamento dei consumatori e della possibile diminuzione del loro potere d'acquisto o il suo dirottamento su esigenze sanitarie e d'ausilio. Inoltre, la denatalità e il rinvio nell'età dell'eventuale procreazione comportano famiglie di dimensioni ridotte, spesso unipersonali, con conseguenti difficoltà di auto-aiuto o di supporto da parte di familiari più prossimi. Solitudine e mancanza di affetti sono il probabile risultato in molti dei sopravvissuti nella loro anzianità e vecchiaia. Sul versante dei giovani e di quelli in età centrale, invece, il rinvio nella formazione di una famiglia e l'assenza o scarsità di figli limita le ragioni dei rapporti familiari con i genitori, i quali a loro volta, proprio a causa della loro età ormai avanzata, possono trovare difficili da svolgere le funzioni surrogatorie di nonni.

Si può dire che il quadro demografico e socio-economico qui tratteggiato è presente in quasi tutte le parti d'Europa. Tuttavia, le forme e la gravità dei vari problemi si differenzia in misura rilevante, così come sono rilevanti le differenze nella consapevolezza dei problemi che ne conseguono e nella messa in campo di interventi per contrastarli. Inoltre, sono stati diversi i tempi e i percorsi seguiti per giungere alla situazione attuale. Inutile dire che anche sotto il profilo dell'invecchiamento il nostro paese presenta una delle situazioni più problematiche. Gli effetti della bassissima fecondità sulla struttura per età si stanno però ormai manifestando in tutte le classi di età: è significativo che tra oggi e il 2040 l'Italia registrerà la più ampia diminuzione della popolazione in età lavorativa, in termini assoluti e relativi, tra i sei paesi europei considerati (Tab. 1).

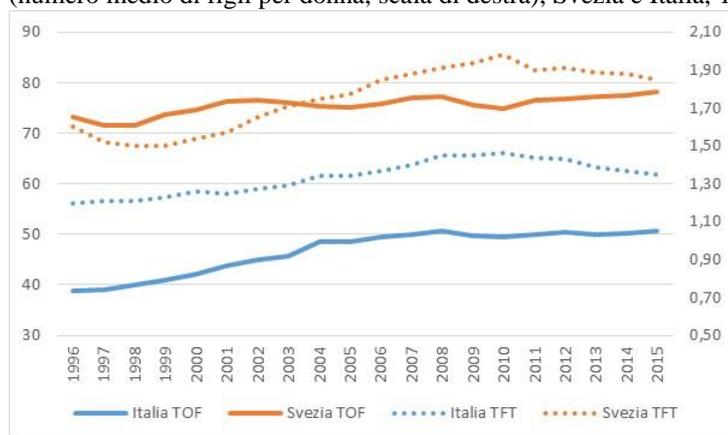
Tab. 1 – Variazioni della popolazione in età lavorativa (20-64) in alcuni paesi europei, 2020-40
(Valori assoluti in milioni)

Paese	2020		2040		Variazione totale (2020-2040, v.a.)		Variazione totale (2020-2040, %)	
	Con Mig.	Senza Mig.	Con Mig.	Senza Mig.	Con Mig.	Senza Mig.	Con Mig.	Senza Mig.
Svezia	5,7	6,0	5,5	0,2	-0,3	4,0	-4,7	
Regno Unito	39,5	39,8	37,1	0,3	-2,4	0,7	-6,1	
Francia	36,3	35,1	34,0	-1,3	-2,3	-3,5	-6,3	
Ungheria	5,8	5,0	4,9	-0,8	-0,9	-14,1	-15,9	
Germania	49,8	42,9	40,3	-6,9	-9,5	-13,9	-19,0	
Italia	35,6	29,3	27,6	-6,3	-8,0	-17,7	-22,5	

Fonte: elaborazioni su dati United Nations 2019.

Un confronto tra Italia e Svezia (Fig. 2) può aiutare a comprendere la relazione attuale tra fecondità e lavoro delle donne. Infatti, al contrario della Svezia e di altri paesi europei, in Italia l'associazione negativa tra tasso di occupazione femminile e tasso di fecondità totale non si è ancora invertita. Il tasso di occupazione femminile del nostro paese è aumentato in questi anni, ma si colloca ancora poco al di sopra del 50% mentre in Svezia si approssima all'80% e questo ampio scarto nella partecipazione delle donne alle attività lavorative si accompagna, situazione inimmaginabile sino a qualche decennio fa, una altrettanto larga differenza nei tassi di fecondità sempre a vantaggio del paese scandinavo.

Fig. 2 – Tasso di occupazione femminile (15-64 anni, valore percentuale, scala di sinistra) e tasso di fecondità totale (numero medio di figli per donna, scala di destra), Svezia e Italia, 1996-2015



Fonte: dati Eurostat.

4. *L'impatto sulla fecondità delle politiche familiari*

I risultati degli studi sull'effetto delle politiche familiari e demografiche sono differenziati. Generalmente, i dati macro individuano una relazione positiva tra politiche per la famiglia e fecondità, mentre i dati micro rivelano dinamiche più complesse. In particolare, l'effetto delle politiche non sempre è positivo: spesso è assai contenuto, difficilmente isolabile da altri fattori socio-demografici e contestuali e osservabile più sulla cadenza che sull'intensità delle nascite. Quest'ultimo aspetto significa che le politiche, più che modificare le intenzioni e i comportamenti di fecondità delle coppie – spingendole a mettere al mondo uno o più figli – accelerano dei meccanismi di fecondità che sono precedenti all'introduzione della misura specifica, e che sono il frutto di preferenze, ambienti, culture, politiche, istituzioni e in generale di processi di lungo-termine.

In tal senso, è importante anche sottolineare la differenza tra trasferimenti monetari ed erogazione di servizi per l'assistenza all'infanzia: questi ultimi sono in grado di influenzare in maniera più significativa i comportamenti di fecondità delle coppie, ma soprattutto di creare quelle condizioni indispensabili ad un cambiamento sociale e culturale permanente, che è necessario se si vuole incidere

effettivamente sui livelli di fecondità. Come è stato recentemente osservato a livello europeo e per un intervallo di tempo che permette di tenere conto della recente crisi economica (2003-2011), i servizi per l'assistenza formale alla prima infanzia (0-3 anni) hanno un effetto positivo sulla transizione al secondo figlio, a differenza dei trasferimenti monetari alle famiglie e dei congedi familiari, che invece non avrebbero alcun effetto. L'effetto positivo dei servizi per l'assistenza all'infanzia sulla fecondità si amplifica in presenza di coppie a doppio reddito e con alti livelli di istruzione, a dimostrazione del fatto che il sostegno pubblico alla conciliazione lavoro-famiglia – attraverso l'offerta di servizi per la prima infanzia, e naturalmente la stabilizzazione della posizione lavorativa prima e dopo la nascita di un figlio – ha un impatto positivo sulla fecondità, quindi sulla dimensione della famiglia. Anche in Italia, sia con dati macro, che con dati micro, è stato osservato che l'erogazione di servizi pubblici per l'assistenza all'infanzia incide positivamente sulla fecondità. Al contrario, i trasferimenti monetari non hanno effetto sulla nascita del primo figlio o hanno un effetto limitato alle nascite di ordine superiore al primo e alle donne meno istruite, che quindi occupano segmenti del mercato del lavoro meno qualificati.

Infine, gli studi sull'effetto sulla fecondità dell'equità di genere all'interno della famiglia, seppur ancora limitati, sia per la scarsità di dati adeguati, sia perché vi è bisogno di tempo prima che i cambiamenti culturali e antropologici siano in grado di influenzare efficacemente le intenzioni e i comportamenti di fecondità delle coppie e, dunque, siano effettivamente misurabili, mettono in luce che un più ampio coinvolgimento dei padri nei lavori domestici e soprattutto nella cura dei figli incide positivamente sulle intenzioni e i comportamenti di fecondità delle coppie.

Come detto, l'analisi sistematica della letteratura sull'effetto delle politiche familiari e demografiche sulla fecondità permette di individuare delle *best-practices* nelle esperienze di alcuni paesi europei e in particolare nell'esperienza di Francia, Svezia, Norvegia, Finlandia, più recentemente, Germania e in Trentino Alto Adige in Italia. In generale, l'impatto positivo sulla fecondità dell'uso esteso dei congedi parentali e della disponibilità di servizi per l'assistenza all'infanzia è stato documentato in diversi paesi. Al potenziamento dell'offerta pubblica, all'integrazione flessibile con l'offerta privata, alla continua attenzione alla qualità e alla progressiva riduzione dei costi dei servizi, vanno aggiunti un ambiente positivo che sostiene la partecipazione femminile al mercato del lavoro e che informa e sensibilizza circa gli strumenti disponibili per realizzare un'efficiente conciliazione tra vita lavorativa e vita privata.

Anche in Italia, vi è un esempio di best-practice, proveniente dalla regione Trentino Alto Adige, dalla provincia autonoma di Trento e dalla provincia di Bolzano, dove si registrano dei valori del TFT superiori alla media italiana e pari rispettivamente a 1,62, 1,49 e 1,74 figli per donna nel 2017, quando i vicini Veneto e Friuli-Venezia Giulia si fermano a 1,36 e a 1,31. In particolare, per quanto riguarda

il nostro paese, il cosiddetto “modello Trentino”, che coinvolge anche le iniziative di politiche “*family friendly*” della provincia di Bolzano, è da considerare un modello virtuoso che potrebbe essere diffuso in altre regioni e province italiane.

In generale, intervenire sulle politiche familiari per rafforzare il sostegno pubblico alla natalità appare quanto mai opportuno, perché la *questione demografica* rappresenta uno dei grandi temi che il nostro paese deve affrontare. In questo senso, razionalizzare, semplificare e dare soprattutto vita a interventi stabili nel tempo, su cui coppie e famiglie possono contare nel lungo periodo, rappresenta un passo importante di una strada che sarà però lunga e tutt’altro che agevole.